

## 寄稿論文

# 社会福祉行財政とローカル・ガバナンス

Social welfare administration & finance and local governance

山本 隆

はじめに：坂本忠次先生が永眠されたことは、まことに痛惜にたえない。われわれはここに、深く哀悼の意を表するものである。筆者は坂本先生から、1997年から2年間にわたって薫陶を受け、学問の厳しさを学んだ。その後も、先生は筆者主催の研究会にたびたび参加され、弟子として密な交流をさせて頂いたことを感謝している。今もなお師を思う気持ちは変わらず、突然の逝去を惜しむばかりである。拙稿は、坂本先生から頂いた政府間関係のテーマを地域福祉に置き換えてまとめたものである。

## 第1章 地方財政と社会福祉

### 1 疲弊する地方財政

少子高齢化、景気低迷による税収減、地方交付税の削減などで、地方自治体の財政は疲弊している。将来の税収増が見込めないなかで、人口は減少し、次代の経済成長モデルが見えずに、負債が膨れ上がっている。ペシミスティックであるが、これが現在の地方財政の姿である。

地方財政の状況を概観すると、2008年度決算において歳入総額が92兆2,135億円で、前年度より微増である。一方、歳出総額は89兆6,915億円で、これも前年度微増である。性質別経費でみると、義務的経費、中でも人件費は各自治体の行政改革の努力によりスリムになり、24兆6,052億円である。一方、扶助費が生活保護等の増加により、8兆4,836億円で増加基調にある。グローバル化と少子高齢化というトレンドが自治体財政に影響を及ぼしている。特に心配なのは歳入で、景気の悪化に伴う法人2税の減収により、地方税は39兆5,585億円で、前年度減である。財源不足は、国庫支出金、地方交付税、地方特例交付金等の増加で補っている。（『平成22年度地方財政白書』から）

日経の総合経済データバンク・NEEDSの分析によれば、全国786市と東京23区の2009年度決算（普通会計ベース）では、経常収支比率は全市の単純平均で91.4%である。ここ数年経常収支比率は90%を超えており、地方自治体にとって自由に使える財源は乏しいことが分かる。先にも触れたように、財源不足を補っているのが

地方交付税と地方債である。地方債の歳入に占める割合は9.3%で、何とか10%を切っている。歳出では、扶助費の歳入に占める割合は16.7%である。扶助費の急増という問題は、地方自治体のセーフティネットの発動と捉えるべきであろう。セーフティネットというのは本来国家課題であるために国の交付金を増額するか、または分権型社会の観点に立つならば、地方の自主財源を拡充するという政策選択が今後必要である。<sup>i</sup>

## 2 福祉サービスの見直し

### 多摩市

多摩市では、市財政が急激に硬直化している。そのため、経常収支比率の改善に取り組んでいる。2011年度では従来型計算で初めて100%を超えている。2011年度予算案では、一般会計総額が493億4,000万円であるが、市税収が約277億9,800万円でここ数年大幅に落ち込んでいる。財源不足を補うため、市は臨時財政対策債8億円を発行し、また財政調整基金を約13億2,200万円取り崩すことにしている。

市税収が減少する一方で、生活保護費など扶助費が増えている。扶助費にかかる経常収支比率は、他の類似の自治体平均と同じレベルであるが、最近になり社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費のすべての項目が増加している。中でも障害者自立支援法関係の給付費の増加が目立っており、また生活保護費は約38億5,400万円で急増している。今後は、市の単独事業の見直しに努めるという。<sup>ii</sup>

## 長野市

長野市も厳しい財政状況にある。市税の推移はピークの1997年度が624億円で、それ以降落ち込んでいる。歳出面では、社会保障経費の増加が目立ち、財政指標は悪化している。「長野市行政改革大綱」では、重点対策として、職員数の削減、市民と市の役割分担の適正化、利用料など受益者負担の見直しを据えている。福祉医療費給付水準を見直しており、所得に応じた患者負担を求める方針である。具体策としては、入院時食事療養標準負担額の2分の1給付を廃止する一方で、乳幼児等の給付対象範囲を拡大するなどメリハリをつけている。独居老人等緊急通報システム設置事業の利用者負担等も検討しており、利用者負担のレベルについては事業経費の25%程度を想定している。保健センターも再編される予定である。

## 京都市

京都市は実質公債費比率12.7（2009年度）で苦しい財政運営を迫られている。2011年度当初予算案では、一般会計総額は7,465億円、歳入では一般財源総額3,773億円と見込み、市税が長引く不況で421億円にとどまっている。景気低迷で市税の減収は著しく、人件費削減などで対応しているが、市債残高は過去最大の1兆2,197億円に達している。市債の発行額は434億円に抑えたが、国からの地方交付税が減る一方、臨時財政対策債の発行は増えて、これを含む市債残高は過去最大となっている。財源不足は新規採用の抑制による職員数の削減、時間外勤務手当の2割カットに加え、公共事業費を減らし、さらに基金も取り崩して対応する方針である。

歳出では、保育所整備など子育て支援に重点を置いている。保育所の新增築によって定員を240人増やし、待機児童の解消を当初の予定より3年早めたいとしている。子育て支援を市政の最重要施策の一つに位置づけており、政令市でもトップクラスの保育行政を進めてきた。また、高齢者福祉施設の整備や緊急雇用事業にも手厚い予算を組んでいる。

## 奈良県生駒市

生駒市は「関西一魅力的な住宅都市」を掲げる郊外市である。経常収支比率は2008年度で96.4%、市債残高は388億円となっており、「生駒市行政改革大綱・アクションプラン」を打ち出して、行革に取り組んでいる。同市も子育て施策に力を入れており、一時保育、病後児

保育、休日保育、土曜日保育の延長などを予定している。他にも、全学童保育での延長保育、小学1年生30人学級など、意欲的である。他方、高齢者向けの交通費や介護費用の補助などで約1億円を削減する予定で、高齢者には厳しい方針となっている。子育てや教育環境の充実で若い住民層を呼び込み、将来の税収増につなげるねらいがみえる。

## 大阪市

住民1人当たりの扶助費が最も多いのが大阪市である。生活保護受給者は2010年9月で約14万6,000人、保護受給者の割合は20人に1人となっている。増え続ける生活保護申請が財政を圧迫している。生活保護が集中するのは失業者が多い都市部であるが、大阪市が突出している。2010年度では、19の政令指定都市のうち17市で、2009年度決算額を超える当初予算を組んでいるにもかかわらず、補正を組む状況に陥っている。同市では、2010年度当初予算は2,863億円であるが、2月に補正を組む。このような事情の中で指定都市市長会は、2010年に生活保護の全額国庫負担など社会保障制度改革を求める意見書を国に提出している。注意を要するのは、生活保護は重要なセーフティネットであり、慎重な議論が必要である。

## 3 少子高齢社会と地方自治体の課題

### 介護保険制度の費用負担

介護保険制度の導入から10年が経過した。この制度は家族介護の負担の軽減を目指したものの、「介護苦」の悲劇は後を絶たない。不足するサービスの改善、特別養護老人ホームの待機者の解消、サービスの質への評価制度、人材育成など、課題は多い。

現在、第5期の介護保険事業計画に向けて保険者である市町村や広域連合は準備中であるが、「2025年問題」がのしかかっている。これは、2025年に65歳以上人口が30%を超えるとともに、戦後団塊世代が75歳以上高齢者に達することを指す。現在約7兆円の介護費用は、2025年には19～24兆円程度になると予想されている。

現段階ですでに、多くの市区町村首長からは財政的に限界だとする声が出ている。第5期計画では、地域における医療・介護・福祉の一体的提供＝「地域包括ケア」の実現に向けて具体的な検討を行うが、財源の確保が大きな課題である。<sup>iii</sup>

## 貧困・生活保護

2009年度の生活保護費の支払総額は3兆円を超えた。全国の被保護実人員は195万1,200人、被保護世帯140万8,407世帯で、保護率は15.3%に達している。生活保護の費用負担は国が4分の3、自治体が4分の1であるが、負担が膨らむ都市の自治体は、費用全額を国に求めている。指定都市市長会による改革案では、稼働年齢層には3～5年の期間を設け、集中的かつ強力な就労支援をする内容を盛り込んでいる。一定の期間が経過しても自立できない場合、保護の打ち切りを検討するというワークフェアの仕組みを取り入れている。厚生労働省も就労・自立支援の強化などを中心にして、生活保護法などの改正を検討している。しかし生活保護に有期条項を設けることは、生存権を保障した憲法25条に違反するという批判もある。この課題については、尼崎市および横浜市からのレポートが掲載予定である。

## 待機児童の課題

保育所に預けたくても、満杯で入れない待機児童が増えている。厚生労働省によれば、2010年4月で、全国の待機児童数は2万6,275人、過去最高であった2003年と同水準にある。待機児童数については、首都圏、近畿圏、政令指定都市など大都市圏が8割超を占める。市区町村別では、横浜市が1,552人で最も多く、次いで川崎市の1,076人となっている。

## 第2章 社会福祉とローカル・ガバナンス

### 1. ローカル・ガバナンスの台頭

わが国においても地方分権への動きが活発になっている。なぜ分権化が必要なのか。その利用は、厳しい財政状況下において、地方は少子高齢化の進展に的確に対応し、地域資源を効果的に活用することで、社会福祉、まちづくりなどといった住民に身近な事務を着実に処理できる位置にあるからである。この分権化の進展により、特に市町村は基礎自治体として地域で包括的な役割を果たすことが望まれている。

近年、「ガバメントからガバナンスへ」という思潮の下で、福祉改革に変化がもたらされている。ガバメントとは何か。それは、行政の長や議会のメンバーは選挙で選ばれて正当性を持ち、その機能には多くの資源が与えられている。

一方、ガバナンスとは何か。それは、第1に、舵取り(steering)、調整、分権、パートナーシップを強調して

おり、権力の分散を意味している。決してトップダウンの要素を含むことはない。第2に、必ずしも公的権力によらない緩やかな活動調整のための編制を意味する。ガバナンスはガバメントの機能の不足を補い、ネットワークとパートナーシップに依拠する手法がとられる

グローバリゼーションや急速な少子高齢化、都市化によって私たちの暮らしに変化が生じている。広範囲にわたって住民のニーズが明らかになるに伴い、多様なサービス供給を担うのは政府だけではないという考え方が広がってきた。

具体的な話をしてみよう。地域福祉を進める過程で、横割りの(分野横断的な)施策の策定と実施が求められている。行政は民間セクターとのネットワーク化を試みる中で、コミュニティグループとの協働活動に取り組み始めている。地域福祉の場合でみれば、基礎自治体を中心にして、各種の行政機関、社会福祉協議会、住民自治組織、NPO、ボランティア組織、民間企業等との間で成立する協力・連携のあり方が、ガバナンスである。

### 2. ローカル・ガバナンスをどう捉えるのか

では、ローカル・ガバナンスとは何か。第1に、ローカルとは基礎自治体のことである。ローカル・ガバナンスとは、基礎自治体の下での、公私の様々なアクターによるパートナーシップ、および重層的なネットワークとしての編制を意味する。

ただし、注意する点が2つある。第1は、地方分権の捉え方と関連する。地方分権が中央政府から地方自治体への権限委譲を意味し、政府間関係に限定されるのであれば、それはガバナンスではなく、ガバメント(政府)の次元の問題にすぎない。つまり、中央と地方とのガバメントの枠組みの議論でしかない。ガバナンスという場合では、民間アクターの参加が何らかの形で必要になり、政府アクターと社会的アクターの相互交流による意思決定に関係するものになる。ローカル・ガバナンスの意義は、基礎自治体の意思決定において様々なアクターが参画し、協議する集合的な編制にある。

第2は、「ガバメントからガバナンスへ」という言説について、ガバナンスは決して二項対立の概念ではない。ガバメントでは行政のトップが官僚機構をコントロールする。ガバナンスのエッセンスは、政府、市場経済、市民社会のあり方を問い返し、それらの力関係を組み替え、各セクターの協働を通して自律的な問題解決の領域を増やそうとするところにある。特に重要なのは近隣地域の

公私のアクターへの分権化である。その試金石は、近隣住民の参画と彼らへの意思決定の権限委譲にある。「ガバメントからガバナンスへ」という誤解を生みやすい言説は控えて、ガバメントを留保しつつガバナンスを発揮するのが真の意味である。

### 3. 市民による政策形成と評価

ローカル・ガバナンスの実現において、市民の手による政策形成とその評価が重要な意味を持つてくる。ローカル・ガバナンスの機能が地域のニーズに合致したものである以上、それは狭い範囲の効率性を追求するのではなく、広く「公共の価値」を実現するものでなければならない。そこで住民は公共性を重視した事業モデルを追求していく必要がある。例えば、政策決定において何を課題としたのかを確認し、その対策方法の妥当性を検証していく必要がある。同時に、サービス提供の効果性だけではなく、問題発生の原因やサービスの目的を確認しておくことも重要である。

## 第3章 地域福祉とローカル・ガバナンス

### —日本の脈絡から—

#### 1. 地域福祉計画とローカル・ガバナンス

日本においてローカル・ガバナンスが実態化されているわけではない。ただし、意思決定が地域住民に委ねられて、「集会的意思決定」の仕組みが導入されようとしている事例は存在する。地域福祉計画を通して、ローカル・ガバナンスの営みをみてみたい。

2000年6月に改正された社会福祉法において、「地域福祉の推進」が打ち出され、地域福祉計画に関する規定が設けられた。市町村地域福祉計画は、基礎自治体である市町村が地域住民などの意見を十分に踏まえて、地域における福祉を推進する。一方、都道府県地域福祉支援計画は、都道府県が市町村の地域福祉の支援を行うことになっている。地域福祉計画の策定においては、サービスの利用の推進、事業の健全育成、住民参加の推進という3つの要素があるが、加えて、地域独自の課題の設定とその解決策を計画に盛り込むことが望ましいとされている。

実施計画であるが、実施事項の優先順位、年次計画、数値目標、必要な予算、実施部署、担い手などを明らかにしていくが必要になる。何よりも「地域」を見据えたアプローチが重要になる。住民の暮らし、住民の交流を念頭に置いて地域をとらえ、地域特性や生活実態、

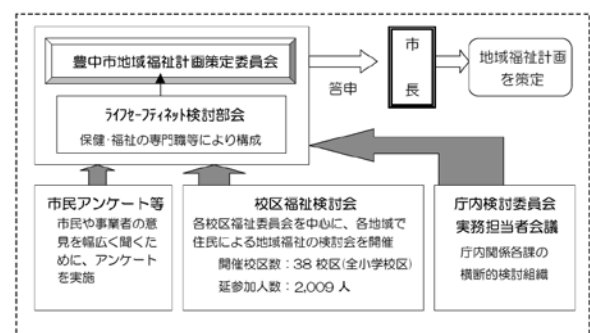
地域の課題に焦点を当てて、総合的な地域福祉政策を形成していくことが求められる。

地域アプローチを徹底させているという点で、大阪府下衛生都市である豊中市の地域福祉計画をとりあげてみたい。豊中市は高度成長期にベッドタウンとして発展してきた。人口は2010年10月1日現在では約39万人で、年少人口比率は低下し、高齢化率は上昇している。2004年に5か年を計画期間とする第1期地域福祉計画を策定しており、2009年には同じく5か年を計画期間とする第2期地域福祉計画を策定している。

豊中市の第一の特徴は、健康福祉条例を制定することで、地域福祉計画の策定を義務づけているところにある。条例の第7条において「市長は、健康福祉施策を計画的に推進するため、(中略)健康の増進と福祉の向上を計画的に推進するために必要な事項を定める計画を策定しなければならない」と規定している。このことが意味するのは、地域福祉の推進を条例によって市の責務と位置づけていることである。

地域福祉の推進で重要なのは、エリアごとの課題設定と活動であろう。地域福祉は住民に身近な近隣地域が基礎単位になる。それは自治会のレベルから始まり、小学校区のレベルに発展し、これが活動の基本的な単位になっていく。さらには行政ブロック、全市域レベルへと発展していくことで地域福祉の重層性が増していくのである。

図1 豊中市地域福祉計画策定の体制



※ 平成15年10月10日、豊中市健康福祉条例の施行により、豊中市健康福祉審議会へ改組

出典 豊中市地域福祉計画

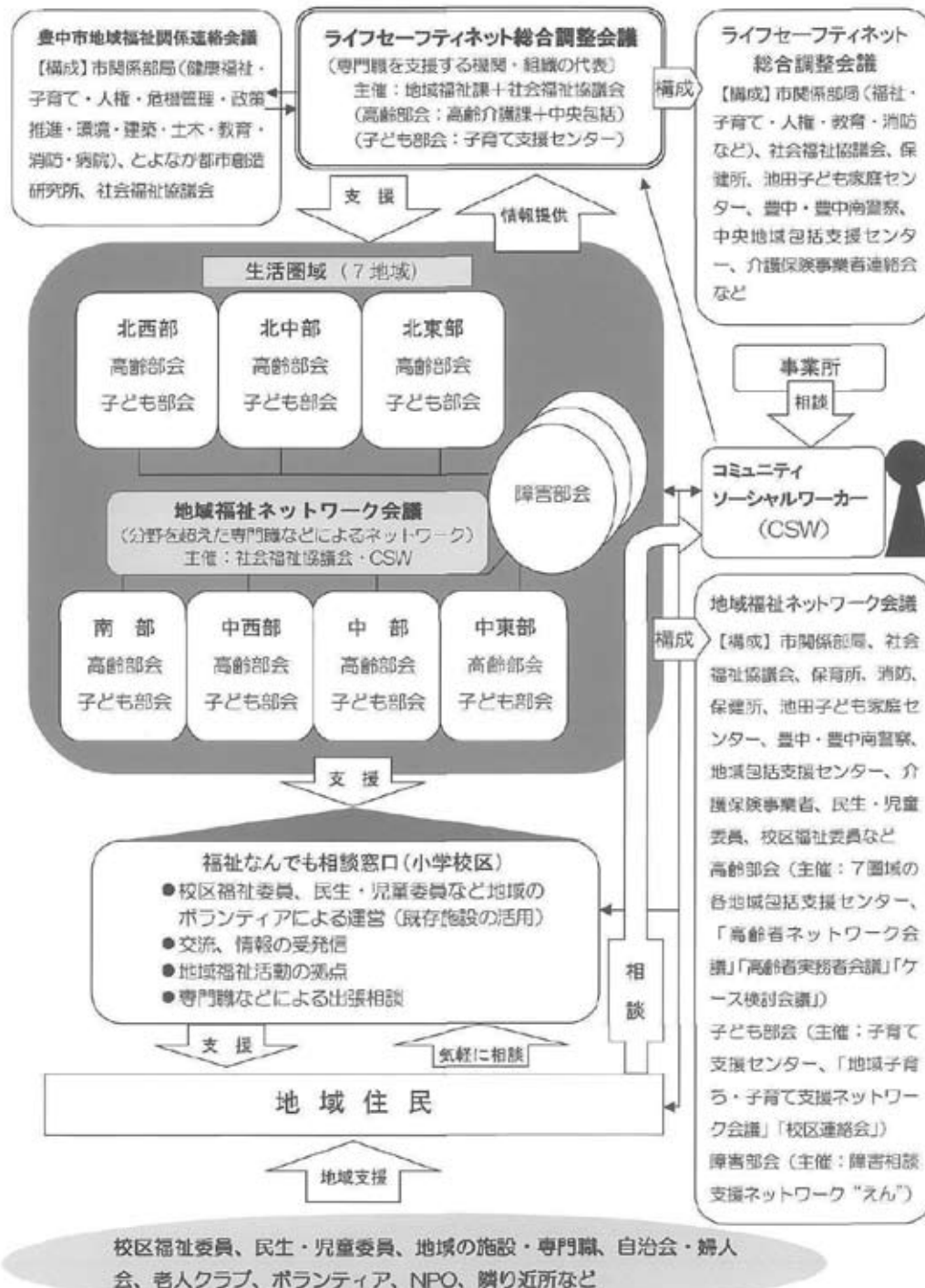
[http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/\\_filemst\\_/2196/vol\\_01.pdf](http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/_filemst_/2196/vol_01.pdf)

豊中市における地域福祉計画の策定体制をみてみよう。図3が示すように、小学校区を単位とした「校区福祉検討会」を全校区で実施し、多くの参加者を得ている

点が重要である。「校区福祉検討会」は、社協の内部組織である校区福祉委員会をベースにしており、校区在住の住民、校区所在の施設や事業所、NPO、団体などを巻き込み、校区内の福祉課題を捉えようとしている。「校

区福祉検討会」は計画策定時に考案されたものではなく、それ以前から各地域において各種団体と連絡調整を図りながら小地域ネットワーク活動などを展開してきた校区福祉委員会をベースにしているところが重要である。

図2 豊中市ライフセーフティネットの構築図



出典 「豊中市第1期地域福祉計画 概要版」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000waqz-att/2r9852000000wav6.pdf>

加えて、「NPO、ボランティア、事業者のみなさんから地域福祉について意見を聴く会」という組織を設けている点も注目される。この会は校区を活動の範囲としないテーマ型の団体、NPO、ボランティア、社会福祉施設、企業を対象にしており、様々なアクター（活動主体）が綿密な連携システムの下で編制されている。

地域福祉計画では、地域福祉の専門機関である社協との連携・協働が成否の鍵を握る。というのは、社協は地道に地域福祉活動を積み重ねてきた専門機関だからである。豊中市の地域福祉活動計画策定では、社協が事務局となり市内の福祉関係団体などが役割分担等を議論し、合意形成を図ってきた。市―社協―民間事業者のパートナーシップの良さが地域福祉計画を内実あるものにしていく。

一方、府との関係も重要である。府地域福祉支援計画では「地域健康福祉セーフティネット構想」を検討してきた。これは中学校を単位に総合生活相談機能を展開するもので、その担い手としてコミュニティソーシャルワーカーを配置することを表明してきた。豊中市の地域福祉計画では、府の支援計画、支援事業を取り込みつつ、市の独自性を盛り込んだことが質の高い計画につながっている。

ここで、地域福祉計画とローカル・ガバナンスを以下の4点でまとめてみたい。

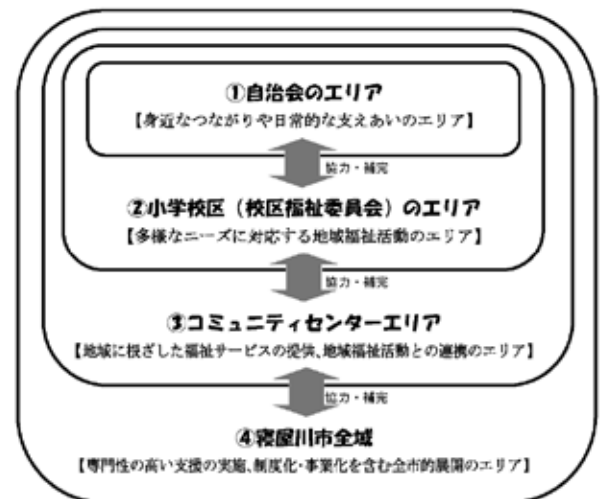
第一に、主たる計画策定の主体である基礎自治体は、地域福祉が重層的なエリアからなる実態を把握し、それらの相互作用をうまく発展させる必要がある。地域福祉計画では、エリア計画を積み重ねていくことが重要なのである。

第二に、地域福祉計画では地域福祉推進の財源は保障されてこなかった。計画策定に関する義務規定がないために、地域福祉計画を立てるかどうかの決定は自主判断とされてきたのである。そのため、策定の諸費用に関する財務部局との折衝で苦労した自治体が多くあった。また専任職員が少ないために、コンサルタント会社の採用に踏み切った自治体も多かった。豊中市のように、基礎自治体は条例で地域福祉の理念を実現させる気概と財源調達の工夫が欲しい。

第三は、同じく財源と絡むが、地域福祉の推進で欠かせないのは人件費である。「よろず相談支援を行う」コミュニティソーシャルワーカーなどの専門家の採用は地域福祉推進にとって重要である。この課題においても、基礎自治体は財源調達の工夫をして欲しい。

最後に、地域福祉計画におけるアウトカム評価である。アウトカムを評価する指標はいまだ試験的であるが、それでも住民を加えた評価作業は大切である。計画策定から評価にいたる過程で住民を巻き込み、多くの住民が地域福祉の重要性を理解することで、専門家を増やす世論づくりのチャンスにつながってくる。

図3 地域福祉における重層的なエリア



出典 寝屋川市第2期地域福祉計画

## 2. 参加型予算とローカル・ガバナンス

### ～池田市の地域分権制度～

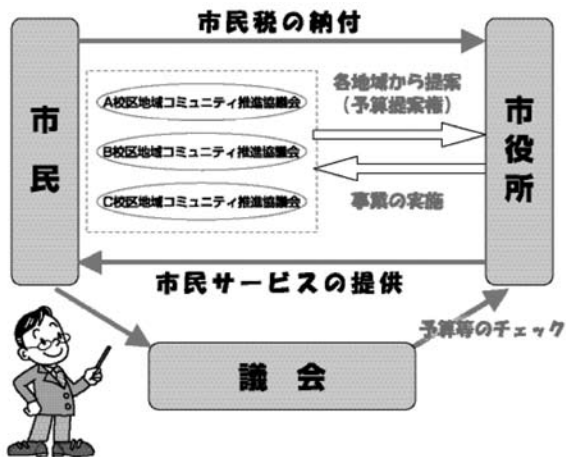
池田市は豊中市に隣接する衛星都市で、人口は103,972人で（2010年12月31日現在）、今後減少傾向となる見込みである。高齢化率は22.2%で、高齢者人口比率は年々増加する見込みである。

同市の「地域分権制度」は全国初の試みで、市長のトップダウンで成立した。その仕組みは、市民税1%の範囲内において、住民の自由な着想と話し合いを通して市に予算提案ができるというものである。2008年4月に実施された統一地方選挙において市長がマニフェストとして掲げた政策の一つである。市長の当選を受けて、同年6月の市議会に「地域分権の推進に関する条例」が上程され、全会一致で可決成立した。

「地域分権制度」は参加型予算に類似しており、地域の課題解決のために活用できるよう、住民が市に対する予算提案権を持っている。ただし、投票行動を通して住民が非営利組織の活動を支援する「パーセント制度」とは異なることに注意する必要がある。池田市はこの制度にあわせて市域を11の小学校区に分けて、「地域コミュニティ推進協議会」を設立し、人口割に基づいて約

600～700万円の予算提案権を与えている。また、行政と協議会とのつなぐ連絡調整係として「サポーター（市職員）」という役割を設けているのも特徴である。

図4 「地域分権制度」のイメージ

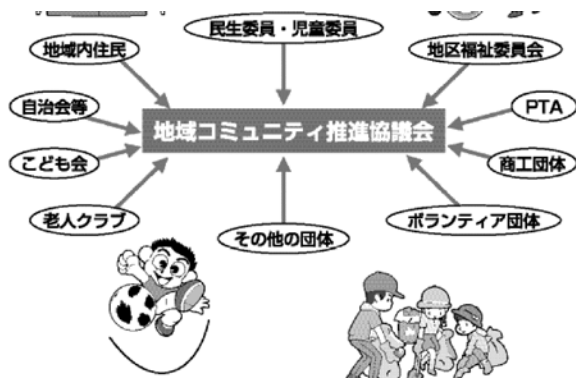


出典 池田市「地域分権はじまります」

[http://www.city.ikeda.osaka.jp/dbps\\_data/\\_material/localhost/kakuka\\_annai/sougo\\_seisaku/seisaku\\_suisin/file/001.pdf](http://www.city.ikeda.osaka.jp/dbps_data/_material/localhost/kakuka_annai/sougo_seisaku/seisaku_suisin/file/001.pdf)

その「地域コミュニティ推進協議会」であるが、地域の各種団体と地域住民が連携・協力し、地域のまちづくりのために自発的に活動する組織である。地区内に居住または活動している者であれば、加入できる。団体加入ではなく個人加入が原則であるが、公募という形をとったために様々な住民が参加している。構成員はサラリーマンOB会（ボランティア団体）のメンバー、民生委員、地区福祉委員、自治会長、小学校校長、先ほどのサポーターなどである。

図5 地域コミュニティ推進協議会の構成



出典 前掲「地域分権はじまります」

議決や意思決定の方法については、まず「地域コミュニティ推進協議会」の各部会が予算提案をまとめる。次にそれを理事会で予算内に絞込み、最終総会で議決する。予算の絞込みをする理事会には各部会長が参加しており、ときには激しい議論がかわされる。

これまで予算提案された事業は様々である。「子どもたちの安心・安全」に関する予算提案が最も多く、次いで「防災対策」に関するものが多い。他には、ひとり住まいの高齢者の安否確認も兼ねた「給食宅配サービス」などもあり、各地域で工夫の凝らした予算提案が行なわれている。2011年度では1地区の予算額が1,000万円に増額されている（地区の人口により差異あり）。「地域コミュニティ推進協議会」の予算に関しては、市の財政課も介入はできないという。

#### 「地域分権制度」の評価<sup>iv</sup>

第一の注目点は、「地域コミュニティ推進協議会」の機能である。協議会構成員は公募された者で、各種地域団体の代表ではない。そのため予算提案はともかくとして、自ら事業を実施する場合に活動するメンバーを持たず、少ない構成員で実施しなければならない。つまり、構成員の役割は予算を提案するのであって、自らが活動を展開するとは考えられていない。当初市がこの制度を実施する際に、協議会の負担を軽減するため、予算提案の側面を強調し、住民活動の側面を表に出さなかったことが微妙な影響を及ぼしている。

第二は、「地域コミュニティ推進協議会」の構成員の代表性である。協議会は概ね1小学校区あたり30～50人で構成され、自治会や地区福祉委員会、防犯委員会などに所属する者が多い。ただし、それらの団体を代表しているわけではなく、あくまでも個人での参加という位置づけになっている。なんら団体に加入していない住民の参加もある。また退職後の男性が多く、働き盛りの男性や女性の参加が少ない。さらに言えば、障がいのある者や地域で生活困難さを感じている当事者の参加はほとんどない。参加者を広く募る仕組みが望まれる。

第三は、「地域コミュニティ推進協議会」が市に予算提案する場合の議決や意思決定の方法である。構成員の多数決で決められることが多いため、マイノリティの声が必ずしも予算提案に反映されてはいない。協議会は、部会に分かれて活動をするところが多いが、「声の大きい」メンバーや多数派の意見だけではなく、少数意見やうまく意見表明ができない人たちの意見をくみ上げ



る工夫をする必要がある。

第四は、予算執行の面で無理が生じていることである。予算を執行しきれずに余った予算は、半分だけしか次年度に繰り越せない仕組みになっている。そのため、住民ニーズに基づいた提案というよりは、予算を使い切るという発想になりがちである。地域分権が発足した当初は、街灯、歩道、柵、掲示板、ベンチ、公園の時計、AED などハード面の充実に 600 ～ 700 万円という多額の予算を使うことができたが、その後は購入する品目を思いつかないという状況になり、毎年予算提案を考えるのに苦慮する協議会も出ている。

第五は、住民から正当性への疑問が出ていることである。2011 度からは、1 地区 900 万円に予算枠が広がったが、選挙で選ばれたわけでもない一部の住民が、多額の予算の使い道を決めるのは適切ではないという意見も一部にある。今後も市は「地域分権制度」の意義を住民に丁寧に説明し、参加型民主主義、参加型予算のメリットを説得していく必要がある。また提案された事業は、市議会の議決を経て市により実施されるが、市議会議員の中には、住民提案による事業を否決できないとする意見があり、今まで提案事業が否決されたことはない。

最後は、「地域コミュニティ推進協議会」と地区福祉委員会（学区社協）との関係である。住民参画という意味で優れた取り組みをしている地区では、地区福祉委員から参加している構成員が、日常の活動を通して住民の福祉ニーズを協議会に伝え、予算提案にうまく活かしている。地区福祉委員会が自分たちの予算では実施できない事業を協議会に提案し、財源を確保するという流れが出来上がっている。その一方で、協議会に参加はしているものの、協議会が地区福祉委員会の活動とは別のものと認識して、直接的な関わりを持たない地区がある。協議会から地区福祉委員会の活動に干渉されたくないために、資金的援助も含めて積極的に関わりを持たないケースもある。

今後は、物品を購入して予算を消化するという段階から次の段階に進む時期に来ている。それは地域福祉推進のための人件費の確保である。少子高齢社会がもたらす問題を解決する上で地域福祉の専門家（例えばコミュニティ・ソーシャルワーカー）の配置および増員は欠かせない。市の方向性としては助成金の一本化のねらいもあり、校区福祉委員会も市民目線の組織として独自色のある戦略的な活動を進めていくことが求められている。

## 終章

### 1. ローカル・ガバナンスへの期待と留保事項

ローカル・ガバナンスは、地方行政・民間の福祉団体・住民組織等の間で、単なるヨコ並びの分担関係をつくるのではなく、地域のさまざまなアクターを包摂し、対等・平等な関係の下で、協治を創造するものである。それは、住民のエンパワメントを図ろうとする理念に支えられている。

ただし、ローカル・ガバナンスには危うさがある。ローカル・ガバナンスはコミュニティに基づいた編制プロセスであるが、コミュニティの能力を越える問題に直面することは避けられない。例えば、貧困や雇用創出は地域のみで解決できる問題ではない。雇用と経済開発は広域の対応を必要とするものであり、場合によっては国のレベルまたはそれよりも広い範囲のレジームが必要になってくる。したがって、ガバナンスのマルチレベルのネットワークの重要性は強調しても強調しすぎることはない。複雑化する現代社会の諸問題に対しては、ローカル・ガバナンスがフロントとなり、新たな社会的アクターを結集させる空間をつくりつつ、そのネットワークを拡張していくことが求められる。

### 2. 新たなローカル・ガバナンスの公共性基準

ローカル・ガバナンスの成立要件を以下のようにまとめることができる。

- （1）新たなシティズンシップの確立 —住民が等しく権利を認められ、権利の行使ができること— なお、シティズンシップは従来の権利よりも広義に使われる<sup>v</sup>
- （2）住民の参画と自己決定の原則 —行政の政策形成過程への参画ができ、地域住民に自らの将来を決定させること—
- （3）自治組織における代表性 —メンバーが地域の見解を代表できるようにすること—
- （4）アカウンタビリティの確立 —政府と市民社会が水平的な関係を保ち、協働するには、双方がアカウンタビリティを履行すること— 「アカウンタビリティ」は説明責任という消極的な範囲ではなく、財政責任に及ぶ積極的な概念である。
- （5）住民による政策形成と政策評価 —住民自らが政策提言を行い、住民による政策形成に挑み、それを行政評価に組み込む—
- （6）自治体内分権と予算の委譲 —基礎自治体においても権限を委譲し、かつ市民にも予算案を提案できる機



会を設けること—

(7) 官僚制の制限 —住民に閉ざされた、行政職員による機械的な処理の制限—

(8) 過度な民営化の抑制 —安上がり志向の委託契約の抑制—

### 3. 「ガバナンスの分離・融合モデル」

社会福祉における国—地方の行財政関係においては、改めて国から地方への財源保障を確かなものにし、安定した地方財源の下で社会福祉行政を進めるためには「ガバナンスの分離・融合モデル」が必要になる。分離・融合モデルとは、新しいニーズを反映する特定分野には戦略的に国の補助金を充当し、地域固有のニーズを反映する分野には地方が自主財源を充当するという重層的な形態をイメージしている。

国レベルでは、中央政府はナショナル・ミニマム（最低限度の社会保障・社会福祉の給付を含む行政サービス）を実現し、全国的な視点からガイダンスを通したサービスの質に関する基準を示す。

次に中間レベルであるが、中央政府—広域自治体—基礎自治体（市町村）を交えた広域レベルでは、三者が多層型ネットワーク・ガバナンスを形成していく。

住民に最も近い基礎自治体はローカル・ガバナンスの機軸となり、主要な給付および対人サービスを提供する。そこでは、安定的な自主財源の確立が前提条件となる。そして、基礎自治体は自律的な政策決定を展開し、サービス提供をめぐる住民参画による意思決定を実現させることが必須となる。

ローカル・ガバナンスの展開は、結果として地域間格差が生じることになる。しかし、国のセーフティネットが働き、最低限の給付およびサービスは国と地方自治体によって保障がなされる。また自治体内で地域割を行い、生活圏を想定した地域密着型サービス施策を策定していくことになる。

小学校区に相当する近隣地域（原則として人口5,000～1万人）は、ネイバーフッド・ガバナンスの下で、特定のサービス提供をめぐる住民参画による意思決定を実現するエリアとなる。そこでは、自治体内分権の一環として予算権限を獲得するか、または上部自治体の予算の再配分の対象となる。隣接する基礎自治体の間では相互のガバナンス、コー・ガバナンスを形成していく。また、ネイバーフッド・ガバナンスの財政原則は、①財政適合機能、②補完性の原理、③地域住民による選択、④二重課税の回避、⑤平等化の措置という5つのルールが求められてくる。

表1 ガバナンスの分離・融合モデル

統治のレベル	中央政府	広域自治体	基礎自治体	近隣地域
ガバナンスの様態	ナショナル・ミニマムおよび国基準による緩やかな調整	多層型ネットワーク・ガバナンス	ローカル・ガバナンス	ネイバーフッド・ガバナンス
ガバナンスの機能	国家予算の編制、法制度の整備、ナショナル・ミニマムの実施（社会保障・社会福祉の給付、交付金・補助金の交付）、ガイダンスを通したサービスの質の管理。	広域自治体は都道府県レベルの行政範囲をカバー。国—広域自治体—市町村（基礎自治体）の協治および地域間の財政調整。	市町村による主要な給付および対人サービスの提供。監査・査察によるサービスの質の管理。地方自主財源の確立。サービス提供をめぐる住民参画による意思決定。自治体内での地域割を行い、生活圏に基いた地域ニーズへの対応。	近隣地域（原則人口5,000～1万人）における特定のサービスの提供。自治体内分権の一環として予算権限を獲得。または上部自治体の予算再配分の対象。特定のサービス提供をめぐる住民参画による意思決定。①財政調整機能、②補完性の原理、③地域住民による選択、④二重課税の回避、⑤平等化の措置。

筆者作成

【注】

- i 将来消費税率を引き上げるとするならば、引き上げ部分を地方税に充当する案も考えられる。
- ii 多摩地区30市町村において、2010年11月現在、生活保護の受給者は約6万6,600人と、2008年のリーマン・ショック後より約25%も増加した。毎年約10億円ずつ支出が増えている自治体もある。
- iii 地域包括ケアとは、ニーズに応じた住宅が提供されることを基本として、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制を指す。
- iv B市「地域分権制度」の評価については、社協スタッフに質問票を送り、2011年4月8日に回答を得た。また補完的に意見も直接聴取した。2011年5月15日。
- v シティズンシップは主にヨーロッパにおいて使われる用語である。権利という概念を越えて、シティズンシップは地域再生の脈絡において使われている点に留意する必要がある。中川によれば、シティズンシップの第1の特徴は、市民による自治または市民の自治能力で、それは権利を基礎とする「参加」という価値体系を通じて実現される。第2の特徴は、シティズンシップにはヒエラルキーの性格がなく、平等な個人による自治と平等な権利の相補的な理念に基づいた価値体系である。第3の特徴は、住民の自治または自治能力は、コミュニティ・サービスをより効率的、効果的に遂行するために法律や他の社会制度を整備させる。第4の特徴は、「市民による参加」を市民の「権利と責任」に結びつけることである。それにより、「権利か責任か」という「市民による参加」の意味を曖昧にする二元論的な概念を昇華していくという。（中川雄一郎（2007）『社会的企業とコミュニティの再生 イギリスでの試みに学ぶ』大月書店、第2版）

【参考文献】

- 総務省『平成22年 地方財政白書』  
NEEDS 2010年版 都市財政比較  
多摩市経営改革推進計画～「戦略プラン」の推進のために～  
<http://www.city.tama.lg.jp/plan/943/1019/001663.html>  
長野市行政改革大綱及び実施計画  
[http://www.city.nagano.nagano.jp/pcp\\_portal/PortalServlet?DISPLAY\\_ID=DIRECT&NEXT\\_DISPLAY\\_ID=U000004&CONTENTS\\_ID=11830](http://www.city.nagano.nagano.jp/pcp_portal/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=11830)  
京都市財政健全化プラン（2008年）  
<http://www.city.kyoto.jp/rizai/shukei/kenzen/20080620-01.pdf>  
生駒市行政改革大綱・アクションプラン  
<http://www.city.ikoma.lg.jp/kashitsu/02200/07/01.html>  
生活保護の適用状況など  
<http://www.city.osaka.lg.jp/kenkofukushi/page/0000086901.html>  
Chhotray, V. and Stoker, G. (2009) *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, New York: Palgrave Macmillan.  
横田正顕著（2007）「ローカル・ガバナンスとデモクラシーの「民主化」 ブラジル「参加型予算」の可能性」（小川有美編『ポスト代表制の比較政治 熟議と参加のデモクラシー』）早稲田大学出版会。  
山本隆（2009）『ローカル・ガバナンス 福祉政策と協治の戦略』ミネルヴァ書房